Deutscher Bundestag **Drucksache 14/7960**

14. Wahlperiode 04. 01. 2002

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Christa Luft, Wolfgang Gehrcke und der Fraktion der PDS
– Drucksache 14/7739 –

Bekämpfung der auf anonymisierten Scheingesellschaften und Stiftungen beruhenden Finanzierung des Terrorismus

Vorbemerkung der Fragesteller

Gemäß den Berichten des Rates der Europäischen Union über die Beratungen „ECOFIN/II“ vom 12. bis 16. Oktober 2001 in Lüttich, Luxemburg und Brüssel sowie des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, New York, wurden zahlreiche Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorfinanzierung beraten und beschlossen (ECOFIN 265, POLGEN 25, EF 98 und CRIMORG 105).

Die Kommission der EG erstattete am 17. Oktober 2001 ihren endgültigen Bericht (KOM [2002] 611) „Über Maßnahmen der EU als Reaktion auf die Ereignisse vom 11. September und Einschätzung ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen“. Mit „Vermerk des Vorsitzes“ des Rates der EU vom 24. Oktober 2001, OR.fr, 13155/01 wurde den Delegationen der Mitgliedstaaten der überarbeitete, 65 Punkte umfassende „Fahrplan“ mit sämtlichen Maßnahmen und Initiativen des Aktionsplanes der Fachräte „Justiz und Inneres“, „Wirtschaft und Finanzen“, „Verkehr“ und „Allgemeine Angelegenheiten“ zugestellt. Unter den 65 Punkten befinden sich 19 (6, 6a, 7, 9, 11, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 25, 32, 37, 51, 58, 59, 61 und 62), die speziell die Bekämpfung des Terrorismus durch geeignete Maßnahmen auf dem Finanzsektor betreffen.

Bereits am 9. Dezember 1999 wurde von der 75. Plenarsitzung der Vereinten Nationen Resolution 54/109, das „Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus“, verabschiedet .

1. Seit welchem Zeitpunkt sind der rot-grünen Bundesregierung die Arbeitsergebnisse der aus Beauftragten der Schweizerischen Eidgenossenschaft, des Generalsekretärs der Vereinten Nationen sowie des „Watson Institute for International Studies“ der Brown University, Providence, Rhode Island (Letztere eine den Sicherheitsdiensten der USA nahe stehende Forschungsanstalt) bestehenden Fachgruppe „Targeted financial sanctions“ (Gezielte finanzielle Sanktionen) bekannt und durch welche Institutionen wurden sie ausgewertet?

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 27. Dezember 2001 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Auf Initiative der Schweiz fanden vom 17. bis 19. März 1998 und vom 29. bis 31. März 1999 in Interlaken zwei Seminare zu Finanzsanktionen („Targeted Financial Sanctions“) statt. Die Bundesregierung war an diesem nach dem Tagungsort benannten „Interlaken-Prozess“ mit Vertretern aus dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und der Bundesbank aktiv beteiligt. Durch diese Institutionen erfolgte auch die Auswertung der Arbeitsergebnisse des „Interlaken-Prozesses“, die jeweils unmittelbar nach den Konferenzen vorgelegen haben.

Als Ergebnis dieses Prozesses wurde dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 22. Oktober 2001 ein Handbuch vorgestellt, welches zum einen ein Modell-Gesetz enthält, das als Richtschnur für eine wirksame Umsetzung von Sanktionsregimen auf nationaler Ebene dienen kann, da die Mehrheit der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, anders als Deutschland, bislang nicht über die entsprechenden gesetzlichen Regelungen verfügt. Zum anderen wurden Elemente zu einer zielgenaueren Formulierung von Sanktionsresolutionen der Vereinten Nationen („building blocks“) vorgelegt. Diese wurden in einer Arbeitsgruppe unter Leitung des früheren deutschen Botschafters bei den Vereinten Nationen, Prof. Tonio Eitel, erarbeitet. Festzuhalten bleibt, dass es sich bei dem vorgelegten Handbuch lediglich um unverbindliche Empfehlungen handelt.

2. Warum sind nach Ansicht der Bundesregierung die Arbeitsergebnisse der Fachgruppe „Targeted financial sanctions“ nicht im Bericht der Kommission der EG vom 17. Oktober 2001 „über Maßnahmen der EU als Reaktion auf die Ereignisse vom 11. September und Einschätzung ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen“ enthalten, obwohl zu diesem Zeitpunkt das Handbuch dieser Fachgruppe mit konkreten Vorschlägen an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (betreffend die Formulierung entsprechender Sanktionsbeschlüsse) sowie an die Einzelstaaten (UNO-Mitglieder und Nichtmitglieder) vorlag?

Die Arbeitsergebnisse der Fachgruppe „Targeted Financial Sanctions“ konnten im Bericht der EU-Kommission vom 17. Oktober 2001 „über Maßnahmen der EU als Reaktion auf die Ereignisse vom 11. September und Einschätzungen ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen“ keine Berücksichtigung finden, da sie dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erst am 22. Oktober 2001 vorgestellt wurden.

3. Welche Bedeutung haben die Erkenntnisse aus den seit 1998 durchgeführten „Interlaken I/II-Konferenzen“ für die Politik der Bundesregierung und welche Schlussfolgerungen hat die Bundesregierung bereits vor dem 11. September 2001 zur Aufdeckung und Bekämpfung von anonymen Finanzströmen zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten aus den Resultaten des „Interlaken I/II-Prozesses“ gezogen?

   a) Wie wurden die Erkenntnisse aus den durchgeführten „Interlaken I/II-Konferenzen“ in der Arbeit der zuständigen Bundesministerien umgesetzt?

   b) Wie hat die Auswertung der Ergebnisse der Interlaken-Konferenzen dazu beigetragen, die auch von Deutschland aus betriebenen Vorbereitungshandlungen für die Terroranschläge in New York und Washington zu erkennen und zu verfolgen?

Die Bundesregierung verfolgt im Rahmen der Vereinten Nationen und hinsichtlich der dort verhängten Sanktionen eine Politik, die sich um eine möglichst zielgerichtete und effektive Wirkung der Sanktionen bemüht. Hierbei sollen insbe-

sondere mittelbar Betroffene von Beeinträchtigungen möglichst verschont bleiben. Das Erreichen dieser Ziele wird von den Erkenntnissen, die aus dem „Interlaken-Prozess“ hervorgegangen sind, gefördert und findet daher die Unterstützung der Bundesregierung. In der Folge hat die Bundesregierung im Bereich der Optimierung von Sanktionen die Initiative für den sich dem „Interlaken-Prozess“ anschließenden „Bonn-Berlin-Prozess“ ergriffen. Die Ergebnisse dieses Prozesses wurden ebenfalls am 22. Oktober 2001 dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vorgelegt. Sie befassen sich mit der Erstellung und Implementierung von Waffenembargos, Reise- und Flugverkehrssanktionen.

Schon vor dem 11. September 2001 hatte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit der Resolution 1267 vom 15. Oktober 1999 und mit der Resolution 1333 vom 19. Dezember 2000 eine Reihe von Sanktionsmaßnahmen gegen die Taliban und ihnen nahe stehende Personen, darunter Osama Bin Laden, verhängt. Das dazugehörige Finanzembargo beinhaltet Kontensperrungen und Verfügungsverbote gegenüber einer Reihe namentlich genannter Personen, Einrichtungen und Unternehmen. Dies entspricht der vom „Interlaken-Prozess“ beabsichtigten Vorgehensweise mit zielgerichteten und wirksamen Finanzsanktionen. Diese werden in der Europäischen Union im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) durch entsprechende Verordnungen einheitlich umgesetzt:

a) Die im Rahmen des „Interlaken-Prozesses“ erarbeiteten Vorschläge wurden primär durch zielgenauere Formulierungen für Resolutionsentwürfe im Rahmen der Vereinten Nationen („building blocks“) umgesetzt:

b) Die Ergebnisse des „Interlaken-Prozesses“ haben aufgrund ihrer in der Antwort auf Frage 2 geschilderten Natur keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Erkennung und Verfolgung von Vorbereitungshandlungen für die Terroranschläge vom 11. September 2001 gehabt.

4. Aus welchen Gründen hat die Bundesregierung das „Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus“ vom 9. Dezember 1999, das erst in Kraft treten kann, wenn es von mindestens 22 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ratifiziert worden ist, dem Deutschen Bundestag noch immer nicht vorgelegt, damit es ratifiziert werden kann?

Das genannte Übereinkommen wurde von der Bundesrepublik Deutschland im Juli 2000 gezeichnet. Bereits jetzt ist Deutschland in der Lage, auf der Grundlage seines nationalen Rechts alle Pflichten aus dem Übereinkommen voll und ganz zu erfüllen. Um insbesondere auch für die Zusammenarbeit mit denjenigen Staaten in der Lage zu sein, die dies nur auf der Grundlage einer völkerrechtlichen Vereinbarung können, werden die erforderlichen Vorarbeiten zur Ratifikation mit Nachdruck betrieben; sie stehen kurz vor dem Abschluss.

5. Welche der geforderten Maßnahmen der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung aus den Resolutionen des Sicherheitsrates 1373 (2001) vom 28. September 2001 und 1377 (2201) vom 12. November 2001 sowie aus dem von Deutschland unterzeichneten, jedoch nicht ratifizierten „Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus“ vom 9. Dezember 1999 und aus dem zitierten „Vermerk des Vorsitzes“ des Rates der EU vom 24. Oktober 2001 (OR.fr, 13155/01) werden durch die Bundesregierung im Rahmen welcher Beschlüsse und Rechtsvorschriften in der Bundesrepublik Deutschland realisiert?

Der Kapital- und Zahlungsverkehr ist eine Regelungsmaterie des EG-Vertrages (Artikel 56 ff). Daher kommt in erster Linie der Europäischen Union die Kompe-

tenz zur Umsetzung von Finanzsanktionen der Vereinten Nationen zu. Nationale Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten kommen nur noch auf Grundlage besonderer Ausnahmetatbestände des EG-Vertrages (z. B. Artikel 58 Abs. 1, Artikel 60 Abs. 2) in Betracht.

Deutschland wird die Finanzsanktionen aus der Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 28. September 2001 daher in enger Koordination mit den anderen EU-Mitgliedstaaten umsetzen. Die Finanzsanktionen aus § 1 Buchstabe c und d der Resolution werden Gegenstand eines Gemeinsamen Standpunktes und einer EG-Verordnung sein, deren Verhandlung in den zuständigen Gremien in Brüssel bereits weit vorangeschritten ist. Nach den derzeitigen Planungen ist die Verabschiedung der einschlägigen Rechtsinstrumente noch in diesem Jahr vorgesehen.

Über das Instrumentarium der geplanten EG-Verordnung hinaus besteht in Deutschland (nach Maßgabe der o. a. Vorschriften des EG-Vertrages) die Möglichkeit, auch rein nationale Maßnahmen zur Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit Zielsubjekten der Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrates zu treffen. Rechtsgrundlage für diese Maßnahmen ist § 2 Abs. 2 in Verbindung mit § 7 Abs. 1 des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG). Nach diesen Vorschriften können Beschränkungen von Rechtsgeschäften oder Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr angeordnet werden, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für folgende Rechtsgüter abzuwenden, die in § 7 Abs. 1 AWG genannt sind, wie:

- die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland,
- das friedliche Zusammenleben der Völker,
- die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland.

Der Einsatz dieses Instruments wird nach Verabschiedung der in Aussicht genommenen EG-Verordnung grundsätzlich nur in folgenden Konstellationen in Betracht kommen:

- im Hinblick auf Personen, deren Aufnahme in den Anwendungsbereich der EG-Verordnung bereits beantragt, aber noch nicht beschlossen worden ist,
- im Hinblick auf Personen, die nicht in die EG-Verordnung aufgenommen werden, aber gleichwohl eine evidente Gefahr für die in § 7 Abs. 1 AWG genannten Rechtsgüter darstellen.

Seit Verabschiedung der Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen am 28. September 2001 hat die Bundesregierung eine Reihe von Anordnungen zur Beschränkung des Kapital- und Zahlungsverkehrs auf Grundlage der o. a. Bestimmungen des AWG getroffen. Diese Anordnungen betrafen Personen bzw. Organisationen, deren Aufnahme in die einschlägigen Listen des Taliban-Sanktionsausschusses der Vereinten Nationen bzw. des Anhangs I der EG-Verordnung Nr. 467/2001 (durch die in der EU die Finanzsanktionen aus den Resolutionen 1267/1999 und 1333/2000 des VN-Sicherheitsrates umgesetzt werden) zwar abzusehen, aber noch nicht erfolgt war.

Um den Zielpersonen ein zwischenzeitliches Abziehen ihrer Vermögenswerte zu verwehren, hat die Bundesregierung – unter Verweis auf ihre Verpflichtungen aus der Resolution 1373 (2001) – vorläufige nationale Anordnungen zum Einfrieren möglicherweise vorhandener Gelder getroffen. Diese Maßnahmen wurden jeweils nach Aufnahme der betroffenen Zielpersonen in den Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 467/2001 wieder aufgehoben.

6. Was gedenkt die Bundesregierung zu tun, um ausgehend von den durch UNO und EU beschlossenen und eingeleiteten Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des internationalen Terrorismus darauf hinzuwirken, dass das Liechtensteinische Rechtsinstrument „Nichteintragungspflichtige Stiftung gemäß Artikel 557 Ziffer 2 PGR (Personen- und Gesellschaftsrecht des Fürstentums Liechtenstein)“ – als der bisher wohl „sicherste“ Weg zur vollständigen Verschleierung der Identität eines Kapitaleigners, der Herkunft der Finanzmittel sowie des Verwendungszwecks – aufgehoben wird?

Die wichtigste politische Arbeitsgruppe bei der Bekämpfung der Geldwäsche, die bei der OECD angesiedelte „Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)“, hat Liechtenstein als „nicht kooperierenden Staat“ im Juni 2000 auf eine „Schwarze Liste“ gesetzt, weil wesentliche internationale Standards zur Bekämpfung der Geldwäsche von Liechtenstein nicht erfüllt worden sind. Dieser Beschluss wurde von Deutschland, das Mitglied der FATF ist, aktiv unterstützt.

Die weit reichende Entscheidung der FATF beruhte auch auf der Nichttransparenz des liechtensteinischen Gesellschafts- und Stiftungsrechts und dessen Nutzbarkeit für Geldwäschezwecke.

Liechtenstein hat inzwischen sein Anti-Geldwäscherecht den internationalen Standards der FATF angepasst. Nach diesen neuen Vorschriften sind auch bezüglich der Stiftungen liechtensteinischen Rechts die wirtschaftlich Berechtigten, das heißt die wirtschaftlichen Hintermänner dieser Stiftungen, offen zu legen.

Liechtenstein wurde wegen dieser Verbesserungen auf Gesetzesebene von der FATF im Juni 2001 von der „Schwarzen Liste“ genommen. Die Behörden in Liechtenstein sind gegenwärtig damit befasst, von den Treuhändern der Stiftungsgründer die Feststellung aller wirtschaftlich Berechtigten zu verlangen. Dieser Prozess soll bis zum 31. Dezember 2001 abgeschlossen sein. Der Erfolg dieser Implementierungsschritte entscheidet darüber, ob Liechtenstein gegebenenfalls wieder auf die „Schwarze Liste“ der FATF gesetzt wird. Deutschland unterstützt als FATF-Mitglied diesen Implementierungsprozess.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333